



Berner
Fachhochschule

Social Impact ^{3 / 2016}

Entwicklung der Sozialen Sicherheit in der Schweiz

Wirksame Sozialhilfe benötigt ein koordiniertes Vorgehen

Der Fokus aktueller Sozialhilfreformen liegt in vielen Kantonen auf der Ausgestaltung von Anreizsystemen. Das Ziel solcher finanzieller Anreizsysteme ist es, Sozialhilfebeziehende möglichst rasch zu wirtschaftlicher Eigenständigkeit zu verhelfen. Wie Studien des BFH-Zentrums Soziale Sicherheit zeigen, greift dieser Fokus jedoch zu kurz. Vielmehr gilt es, die Wirksamkeit verschiedener Massnahmen in der Sozialhilfe umfassend zu betrachten und Massnahmen auf verschiedenen sozialpolitischen Ebenen einzuleiten. Anreize sind dabei nur eines von mehreren Handlungsfeldern, die es zu berücksichtigen gilt.

Auf den Punkt gebracht:

- Eine wirkungsvolle Sozialhilfe benötigt eine strukturelle Verknüpfung der Sozialpolitik mit der Arbeitsmarkt-, Wohnungs- und Bildungspolitik.
- Eine wirksame Sozialhilfe entwickelt zielgerichtete Unterstützungsmassnahmen für besondere Risikogruppen. Dazu müssen Reformen in der Sozialhilfe auf gesetzlich festgelegte Ziele ausgerichtet und Prioritäten gesetzt werden.
- Um die Zusammenarbeit der Sozialhilfe mit anderen sozialen Diensten zu fördern, braucht es neue Kooperationsformen zwischen Kanton und Gemeinden und den gezielten Abbau struktureller Hindernisse.
- Aufgabe der Sozialdienste ist die kosteneffiziente und effektive Erbringung der materiellen und immateriellen Hilfe. Für ein wirksames Management benötigen sie eine gewisse Grösse und genügend Ressourcen.

Bei Reformen der Sozialhilfe stehen oft Fragen zu finanziellen Anreizen für Sozialhilfebeziehende im Vordergrund, die zu einer möglichst raschen Ablösung führen sollen. Beispielsweise wird im Kanton Bern im Zuge der aktuellen Sozialhilfe reform ein neues Anreizsystem diskutiert. Auch in den meisten anderen Kantonen sind mit den SKOS-Richtlinien von 2005 anreizorientierte Reformen eingeführt worden.

Von Anreizen zu Wirkungen

Eine Reihe von Gründen spricht gegen eine einseitige Betonung von Anreizen. Erstens ist der Wirkungsspielraum von finanziellen Anreizen limitiert. Der Grundbedarf wurde aufgrund von Warenkorbberechnungen sowie anhand von sozialen und humanitären Überlegungen festgelegt. Er kann deshalb nicht beliebig tief angesetzt werden, ohne das bisher gesellschaftlich akzeptierte Modell des sozialen Existenzminimums in Frage zu stellen. Mit anderen Worten besteht gegen unten lediglich ein kleiner Spielraum. Selbst wenn dieser Spielraum genutzt wird, so ist zweitens die Wirksamkeit von finanziellen Anreizen in der Sozialhilfe bisher nicht belegt. Drittens können Anreize in einigen Fällen zu einer Steigerung statt einer Senkung der Gesamtkosten führen. Im Zürcher Anreizmodell (Chancenmodell) musste beispielsweise der Einkommensfreibetrag, der als Erwerbsanreiz eingeführt wurde, nach einer Pilotphase tiefer angesetzt werden, da die Gesamtkosten stark anstiegen (Gerfin, 2004).

Neben der Diskussion über Anreize lohnt sich daher eine umfassende Betrachtung der Wirksamkeit der Sozialhilfe (zum Verständnis von Wirksamkeit siehe Kasten). Für eine wirksame Sozialhilfe – sei es die materielle Existenzsicherung von Sozialhilfebeziehenden oder ihre soziale und berufliche Integration – braucht es eine Vielzahl von Massnahmen auf verschiedenen Ebenen. Dies betrifft die strukturelle Ebene ebenso wie den Sozialdienst als Organisation und besonders verletzte Klientengruppen.

Strukturelle Hindernisse für Sozialhilfe abbauen

Belege dafür, dass die steigenden Fallzahlen in der Sozialhilfe strukturelle Ursachen haben, liefert die Analyse der Sozialhilfekennzahlen in Schweizer Städten. Der Städte kennzahlenbericht für 2015 zeigt, dass steigende Fallzahlen in einigen Städten nicht

Ausdruck einer verfehlten Sozialhilfepolitik, sondern Zeichen unterschiedlicher Ausgangslagen sind (Salzgeber, 2016). So spielt die Struktur des lokalen und regionalen Arbeitsmarktes sowie die Höhe der Arbeitslosenraten und das Bildungsniveau der arbeitslosen Personen eine wesentliche Rolle. Nischen im Niedriglohnssektor für nichtqualifizierte Arbeiten fehlen zunehmend. Zudem hat der Wohnungsmarkt einen markanten Einfluss auf die Bevölkerungsstruktur und das Sozialhilferisiko. Die Verfügbarkeit von zahlbaren Wohnungen und deren Zusammensetzung nach Wohnungsgrösse ermöglicht es nicht allen Bevölkerungsgruppen gleichermassen, in einer Stadt Wohnsitz zu nehmen. Gibt es z.B. verhältnismässig wenige günstige und grössere Familienwohnungen in einer Stadt, leben wenige einkommensschwache Familien dort. Auch die Struktur des Bildungsmarktes ist entscheidend für die Fallzahlen: Je nach Kanton ist dieser unterschiedlich strukturiert und erleichtert oder erschwert es arbeitslosen Personen oder Sozialhilfebeziehenden ein Stipendium zu erhalten. Für eine nachhaltige Sozialhilfe braucht es deshalb eine Abstimmung der Sozialpolitik mit anderen Politikfeldern.

Die regionale Zusammenarbeit hat ebenfalls einen entscheidenden Einfluss auf die Wirksamkeit der Sozialhilfe. Die Zusammenarbeit von Sozialdiensten mit anderen Leistungserbringern wie Arbeitsintegrationsprogrammen, öffentlichen oder privaten Beratungsstellen wird in den Kantonen unterschiedlich geregelt und regional sehr unterschiedlich gelebt. Während beispielsweise im Kanton Bern alle Leistungserbringer über den Kanton gesteuert werden, agieren diese im Kanton Zürich auf direkter und privater Basis. Diese Zusammenarbeitsformen gilt es miteinander zu vergleichen, neue Kooperationsformen sind zu entwickeln.

Passgenaue Massnahmen für Risikogruppen senken Kosten

Damit Sozialhilfe wirksam ist, muss sie bei der Planung von Massnahmen auf die unterschiedlichen Risikogruppen angepasst werden. Studien zu jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe haben beispielsweise gezeigt, dass bei dieser Gruppe das Sozialhilferisiko stark mit dem Übergang von der Schule in die Ausbildung und dem anschliessenden Übergang in den Arbeitsmarkt zusammenhängt (BfS, 2009). Im Kanton Waadt wurde aus diesem Grund das Stipendien- und Sozialwesen aufeinander abgestimmt: Durch das

Was bedeutet Wirksamkeit in der Sozialhilfe?

Die Wirkungsziele der Sozialhilfe sind gemäss Sozialhilfegesetz (SHG), Art. 2 und 3:

- die finanzielle Existenzsicherung,
- die persönliche Autonomie,
- die berufliche und soziale Integration,
- sowie eine Verbesserung der Lebensbedingungen.

Diese Ziele sollen gemäss SHG erreicht werden durch:

- Prävention,
- Hilfe zur Selbsthilfe,
- dem Ausgleich von Beeinträchtigungen,
- der Behebung von Notlagen,
- der Verhinderung von Ausgrenzung
- und der Förderung von Integration.

In der Literatur werden zudem sogenannte lebensweltliche Wirkungen als bedeutsam erachtet. Damit ist gemeint, dass Sozialhilfebeziehende

- eine Stabilisierung der Lebenslage und
- eine Erhöhung der Handlungsfähigkeit erleben,
- sowie ein angemessenes psychisches Wohlbefinden aufweisen.

Wirksamkeit ist damit nicht gleichbedeutend mit einer raschen Ablösung von der Sozialhilfe. Anstelle einer raschen sollte eine nachhaltige Ablösung im Vordergrund stehen, was eine gute berufliche und soziale Integration voraussetzt.



Integrationsprogramm FORJAD werden junge Erwachsene gezielt aus der Sozialhilfe in eine Ausbildung begleitet und mit Stipendien unterstützt. Sie erhalten während der Ausbildung ein Coaching und haben so optimale Chancen, nach Ausbildungsabschluss wirtschaftlich unabhängig zu sein.

Bei den meisten jungen Erwachsenen ohne Ausbildung ist eine rasche Ablösung direkt in eine Anstellung auf dem Arbeitsmarkt nicht nachhaltig: Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass sie einer Erwerbstätigkeit im Tieflohnsektor unter prekären Arbeitsbedingungen nachgehen. Sobald sie eine Familie gründen, reicht das Erwerbseinkommen nicht mehr aus und als Working Poor sind sie erneut auf Sozialhilfe angewiesen. Zudem ist das Risiko hoch, dass sie diesen Job bei konjunkturellen Einbrüchen rasch wieder verlieren, da solche Tätigkeiten oft sehr stark auf Konjunkturschwankungen reagieren. Für die Ablösung junger Erwachsener von der Sozialhilfe braucht es deshalb eine Bildungsoffensive mit einer gemeinsamen Strategie von Ausbildungs- und Sozialbehörden.

Im Gegensatz dazu verlangen ältere Langzeitarbeitslose, die sogenannte Generation 50+, nach anderen Lösungen: Sind diese Personen seit mehr als einem Jahr arbeitslos, ist eine Arbeitsintegration nahezu unmöglich (Fluder, Salzgeber & Fritschi, 2014). Die Sozialhilfe wird zur Sozialrente. In solchen Fällen sind finanzielle Anreize, die zu einer raschen Integration in den Arbeitsmarkt führen sollen, wirkungslos. Vielmehr geht es darum,

die soziale Integration zu sichern. Für diese Personen ist es zentral, durch Beratung und Unterstützung neue Lebensperspektiven zu finden, auch wenn dies oft zu keiner Ablösung von der Sozialhilfe führt. Dies kann jedoch helfen, gesundheitliche Folgekosten zu reduzieren.

Wie die Beispiele der jungen und älteren Sozialhilfebeziehenden zeigen, gilt es in der Sozialhilfe spezifische Lösungen für einzelne Risikogruppen zu entwickeln. Dabei ist der speziellen Problemlage von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingswesen zunehmend grösserer Beachtung zu schenken. Notwendig ist eine Politik, welche massgenaue Massnahmen unterstützt und Hindernisse für eine institutionelle Zusammenarbeit – beispielsweise mit dem Stipendienwesen – erkennt und abbaut.

Kosteneffiziente und effektive Sozialdienste

Um die Sozialhilfe wirkungsvoll zu gestalten, ist es zudem entscheidend, dass Sozialdienste sowohl die Qualität als auch die Effizienz ihrer Dienstleistungen verbessern. Der sogenannte Qualitäts- und Leistungscheck für Sozialdienste (QLS) der Berner Fachhochschule hat am Beispiel des Kantons Bern gezeigt, dass Sozialdienste eine Reihe von Massnahmen ergreifen können (GEF, 2015; Iseli & Steger, 2015). Diese umfassen einerseits sozialarbeiterische Aspekte, wie etwa ein systematisches und sorgfältiges Aufnahmeverfahren und eine Fokussierung auf die ersten Monate im Unterstützungsprozess, sowie kollegiale Fallbesprechungen.

Andererseits können auch Massnahmen zur wirtschaftlichen Hilfe eingeleitet werden, wie die konsequente Geltendmachung von Rückerstattungen oder eine Analyse der Gesundheits- und Wohnkosten.

Auch auf Führungsebene bestehen Möglichkeiten, um die Dienstleistungen der Sozialdienste effektiver zu gestalten. Durch strategisches Management können sich Verwaltungen beispielsweise vorausschauend an gesellschaftliche Veränderungen anpassen (Hunziker & Deloséa, 2010). Zudem gibt es innovative Managementkonzepte wie Positive Leadership, welche sowohl die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden steigern als auch zu mehr Effizienz innerhalb der Organisationseinheiten führen. Damit kann der hohen Fluktuation von Mitarbeitenden positiv entgegen gewirkt werden, die für Sozialdienste eine grosse Herausforderung darstellt (Pfiffner, 2016).

Eine Voraussetzung für die effektive Implementierung solcher Managementkonzepte ist jedoch, dass die Sozialdienste über eine gewisse Grösse und genügend Ressourcen verfügen. Nur so können sie Managementaufgaben aktiv und umfassend wahrnehmen. In vielen Kantonen und Regionen sind diese Rahmenbedingungen jedoch nicht gegeben. Die Verantwortlichen der Sozialdienste sind deshalb bei der Umsetzung dieser Managementaufgaben auf die Unterstützung der politisch Vorgesetzten angewiesen.

Fazit

Für eine wirksame und finanzierbare Sozialhilfe braucht es mehr als eine Debatte über finanzielle Anreize für Sozialhilfebeziehende. Es braucht eine Politik, die auf struktureller und organisationaler Ebene ansetzt und die für besonders verletzte Menschen spezifische Lösungen erarbeitet.

Um strukturelle Hindernisse anzugehen ist die Verknüpfung von Arbeitsmarkt-, Wohnungs- und Bildungspolitik mit der Sozialpolitik entscheidend. Ebenfalls zentral sind Kooperationen zwischen Kanton und Gemeinden. Politik und Verwaltung haben bereits Massnahmenpakete für Risikogruppen erarbeitet und damit Prioritäten gesetzt. Speziell bei jungen Erwachsenen und älteren Langzeitarbeitslosen besteht ein grosser Bedarf für Massnahmen, die der Lebenslage angepasst sind. Aufgabe der Sozialdienste ist es sicherzustellen, dass die Sozialhilfe ihre Wirkungen mit möglichst optimalem Ressourceneinsatz erreicht.

Sollen die Kosten in der Sozialhilfe minimiert und gleichzeitig die Sozialhilfebeziehenden beruflich und sozial integriert werden,

muss bei Sozialberatung und Massnahmenplanung zwischen den Kosten, der Wirkung auf die Existenzsicherung und dem Einsatz von Anreizen abgewogen werden. Was politisch und gesellschaftlich akzeptabel ist, ist Gegenstand der Debatten in Parlamenten und Öffentlichkeit. Wirkungsvolle und effiziente Sozialhilfe zeichnet sich durch ein koordiniertes Vorgehen aus, welches den Abbau von strukturellen Hindernissen, die Priorisierung von risikogruppengerechten Massnahmen und die Optimierung von Sozialdiensten einschliesst. ■

Literatur

- Bundesamt für Statistik (BFS). (2009). *Junge Erwachsene in der Sozialhilfe: Die wichtigsten Resultate*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BFS.
- Gerfin, Michael. (2004). *Evaluation der Richtlinien der SKOS: Schlussbericht zuhanden der SKOS*. Universität Bern: Volkswirtschaftliches Institut.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons Bern, erarbeitet durch die Berner Fachhochschule (BFH). (2015). *Qualitäts- und Leistungsscheck Sozialdienste (QLS): Handlungsempfehlungen*. Abgerufen von www.gef.be.ch
- Fluder, Robert, Salzgeber, Renate & Fritschi, Tobias. (2014). Welche Gruppen von Arbeitslosen riskieren, längerfristig von Sozialleistungen abhängig zu werden? *Die Volkswirtschaft* 4, 32–35.
- Hunziker, Alexander & Deloséa, Eric. (2010). *Strategisches Public Management: In zehn Schritten zur Balance zwischen Bewahren und Verändern in der öffentlichen Verwaltung*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Iseli, Daniel Steger, Simon. (2015). Widerspruch oder Synergie? Zur Kosteneffizienz und Qualität von Sozialdiensten. *SozialAktuell*, 7/8, 21–23
- Pfiffner, Roger. 2016. Jeder achte Mitarbeitende ist aktiv auf Stellensuche. *Zeitschrift für Sozialhilfe (ZESO)*, 2, 28–29
- Salzgeber, Renate, Beyeler, Michelle & Schuwey, Claudia. 2016. *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten: Berichtsjahr 2015*, 14 Städte im Vergleich. Abgerufen von www.staedteinitiative.ch

Redaktion:

Claudia Michel, Alessandra Pellegrini, Martin Alder

Verantwortliche BFH-Forschende:

Daniel Iseli, Renate Salzgeber, Alexander Hunziker, Simon Steger

Impressum:

Berner Fachhochschule
BFH-Zentrum Soziale Sicherheit
Hallerstrasse 10
3012 Bern
socialsecurity@bfh.ch
www.bfh.ch/socialsecurity

Social Impact ist Teil des BFH-Zentrums Soziale Sicherheit. Dies ist ein Netzwerk von Forschenden aus den Bereichen Wirtschaft, Gesundheit und Soziale Arbeit. Durch die Bündelung der Kompetenzen bietet das BFH-Zentrum eine integrierte Sichtweise auf aktuelle Fragestellungen und Herausforderungen. Social Impact enthält Informationen rund um Themen der Sozialpolitik mit Fokus auf Existenzsicherung, Integration, Gesundheit, Generationenbeziehungen, Chancengleichheit, soziale Organisationen sowie Kindheit und Jugend.

Die Aussagen in Social Impact stimmen nicht zwangsläufig mit der Position der BFH überein.